

УДК 342.924

РАЗРЕШИТЕЛЬНАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ КАК ОБЪЕКТ РЕАЛИЗАЦИИ СЕРВИСНОЙ ФУНКЦИИ ПОЛИЦИИ

С. А. Миронюк

кандидат юридических наук,
доцент кафедры тактико-специальной подготовки
Днепропетровского государственного
университета внутренних дел (Украина)

В статье для достижения цели исследования определено понятие разрешительной деятельности как объекта реализации сервисной функции полиции. Выяснено состояние правового обеспечения процедуры предоставления услуг полицией в сфере разрешительной системы, а также, реализации функции контроля за соблюдением физическими и юридическими лицами специальных правил и порядка хранения и использования оружия и боеприпасов к нему. Высказаны предложения по совершенствованию состояния правового обеспечения предоставления услуг полицией в сфере разрешительной системы и осуществления полицией контроля за объектами разрешительной системы. Предложено определение разрешительной деятельности как объекта реализации сервисной функции полиции.

Определены проблемы, замедляющие развитие разрешительной деятельности как объекта реализации сервисной функции полиции, к которым отнесены: устарелость нормативной базы, регламентирующей перечень объектов и субъектов разрешительной системы, на которые распространяется разрешительная процедура; необходимость перераспределения разрешительных и контрольных полномочий полиции по объектам и субъектам разрешительной системы; отсутствие четкой регламентации отдельно процедур предоставления услуг и реализации контроля в разрешительной системе; необходимость установления эффективных мер юридической ответственности за нарушение правил разрешительной системы.

Систематизированы предложения по нормативному урегулированию разрешительных полномочий полиции, процедуры предоставления услуг полицией в сфере разрешительной системы, а также функции контроля полиции за соблюдением законодательства в этой сфере.

Ключевые слова: разрешительная деятельность, разрешительная система, объекты разрешительной системы, сервисная функция полиции, контроль полиции.

Основной целью деятельности Национальной полиции Украины, определенной Законом Украины «О Национальной полиции» (далее — Закон), является служение обществу путем обеспечения охраны прав и свобод человека, противодействия преступности, поддержания публичной безопасности и порядка. Открытость и прозрачность, а также взаимодействие с обществом на принципах партнерства, являются основополагающими принципами деятельности полиции. Через эти принципы формируется доверие к Национальной полиции как к правоохранительному органу, через эти принципы общественность контролирует деятельность полиции.

Анализируя процессы, происходящие в ходе реформирования Национальной полиции, мы наблюдаем положительные изменения в деятельности, направленной, в соответствии со ст. 2 Закона, на предоставление услуг гражданам в правоохранительной сфере. Анализ раздела IV Закона, а в частности ст. 23 «Основные полномочия полиции», ст. 24 «Дополнительные полномочия полиции», которые могут быть возложены исключительно законом, ст. 25 «Полномочия полиции в сфере информационно-аналитического обеспечения», а также ст. 26, 27, 28, касающихся формирования, использования и ответственность за противоправное использование информационных ресурсов полицией, дает возможность утверждать, что полномочия полиции условно можно разделить на: превентивные (профилактические); в сфере досудебного расследования; в сфере оперативно-розыскной деятельности; в сфере предоставления социальных и сервисных

услуг; осуществление государственного контроля за соблюдением законодательства в сферах, входящих в компетенцию полиции. По нашему убеждению, последнюю группу полномочий полиции, а именно осуществление контроля за соблюдением законодательства в подведомственных полиции сферах, можно отнести к последней стадии реализации сервисной функции полиции, которая начинается предоставлением разрешения и реализуется путем контроля полицией за соблюдением условий разрешения [1].

Таким образом, для выполнения цели исследования в рамках данной научной статьи, а именно определения сущности разрешительной деятельности как объекта реализации сервисной функции полиции, необходимо решение следующих задач:

– определение состояния правового обеспечения процедуры предоставления услуг полицией в сфере разрешительной системы, а также реализации функции контроля за соблюдением физическими и юридическими лицами специальных правил и порядка хранения и использования оружия, специальных средств индивидуальной защиты и активной обороны, боеприпасов, взрывчатых веществ и материалов, других предметов, материалов и веществ, на которые распространяется разрешительная система Национальной полиции (далее — объекты разрешительной системы);

– предложения по совершенствованию состояния правового обеспечения предоставления услуг полицией в сфере разрешительной системы и осуществления полицией контроля за объектами разрешительной системы.

Вопрос административно-правовой деятельности полиции (милиции) по предоставлению услуг полицией в сфере разрешительной системы и осуществления контроля за соблюдением физическими и юридическими лицами специальных правил и порядка хранения и использования оружия был предметом исследования отечественных и зарубежных ученых различных исторических периодов в области теории государства и права и административного права, а именно: В. Б. Аверьянова, С. С. Алексеева, А. Н. Бандурки, Д. М. Бахраха, Ю. П. Битяк, Ю. Е. Белинского, П. Д. Биленчука, И. А. Галагана, А. П. Гетьмана, В. А. Гуменюка, А. В. Джафаровой, С. В. Диденка, В. В. Долежана, В. А. Заросила, С. В. Кивалова, Ю. М. Козлова, В. К. Колпакова, А. Т. Комзюка, А. П. Коренева, А. В. Корнийца, С. А. Кузниченко, С. В. Лихачева, М. И. Магузова, А. В. Негодченко, В. П. Петкова, А. М. Подольки, А. Ф. Скакун, С. С. Студеникина, А. С. Фролова, С. А. Шатравы, Ю. С. Шемшученко, А. Н. Ярмиша и других. Несмотря на это, в свете реформирования полиции и соответствующего законодательства, которое сопровождает этот процесс, в том числе в связи с очередной активизацией законодательных инициатив о предоставлении гражданам права свободно владеть оружием, вопросы предоставления услуг полицией в сфере разрешительной системы и обеспечения контроля полицией за соблюдением правил разрешительной системы актуальны и нуждаются в научном анализе.

Во исполнение задач исследования нам сначала необходимо определить, что следует понимать под разрешительной деятельностью, которая является объектом реализации сервисной функции полиции. Сразу следует отметить, что законодательное определение такого вида деятельности отсутствует. Законодательство Украины оперирует понятием «разрешительная система», под которым в Законе Украины «О разрешительной системе в сфере хозяйственной деятельности» понимают совокупность урегулированных законодательством отношений, которые возникают между разрешительными органами, администраторами и субъектами хозяйствования в связи с выдачей документов разрешительного характера, переоформлением, аннулированием документов разрешительного характера [2]. В постановлении Кабинета Министров Украины от 12.10.1992 г. № 576 «Об утверждении Положения о разрешительной системе» закреплено базовое понятие разрешительной системы как особого порядка изготовления, приобретения, хранения, перевозки, учета и использования специально определенных предметов, материалов и веществ, а также открытия и функционирования отдельных предприятий, мастерских и

лабораторий с целью охраны интересов государства и безопасности граждан [3]. Следует согласиться с мнением отдельных авторов, согласно которому разрешительная система представляет собой в некоторой степени специальный режим функционирования объектов разрешительной системы, направленный на создание таких условий, которые бы препятствовали их неконтролируемому использованию [4, с. 117]. Вышеназванным постановлением Кабинета Министров Украины от 12.10.1992 г. № 576 только частично определен перечень объектов, относящихся к разрешительной системе, и субъектов, осуществляющих выдачу разрешений на функционирование объектов разрешительной системы. В контексте нашего труда подразделения Национальной полиции, в соответствии с постановлением Кабинета Министров Украины от 12.10.1992 г. № 576, предоставляют услуги в сфере выдачи разрешений на изготовление, приобретение, хранение, учет, охрану, перевозку и использование огнестрельного оружия (нарезное военных образцов, несовременное стрелковое, спортивное, учебное, охолощенное, охотничье нарезное и гладкоствольное), боевых припасов к нему, холодного оружия, устройств отечественного производства для отстрела патронов, снаряженных резиновыми или аналогичными по своим свойствам метательными снарядами несмертельного действия, и осуществляют контроль за соблюдением законодательства в этой сфере. Такую деятельность полиции чаще всего определяют как разрешительную деятельность полиции в сфере оборота оружия. С. В. Диденко, исследуя разрешительную систему в сфере оборота оружия, пришел к выводу, что это определенный нормами административного права специальный институт административного права, определяющий для субъектов права суженный правовой «коридор» по выдаче разрешений на право приобретения, хранения, ношения, перевозки определенных видов оружия, а также проектирования, строительства, открытия и функционирования объектов, где хранится или используется оружие, а также четкий (разрешительный) перечень возможных и необходимых вариативных действий для субъектов правоотношений в этой сфере, выход за который является административным правонарушением и влечет за собой привлечение виновных лиц к административной ответственности. По его мнению, целями разрешительной системы в сфере оборота оружия являются: недопущение применения оружия посторонними лицами; предотвращение посягательств на жизнь и здоровье людей; обеспечение общественного порядка, защиты права собственности, публичного интереса государства и общества путем регулирования вопросов издания, аннулирования, переоформления различных разрешений и лицензий в этой сфере; установление перечня полномочий субъектов публичной администрации по изданию, аннулированию, переоформлению различных разрешений в этой сфере; предупреждение незаконного оборота оружия; установление порядка обращения с оружием, в частности его хранения, учета и ношения; регламентация порядка действий при внезапной его потере; превенция бесосновательного его применения; предупреждение посягательств с его использованием; установление и применение административной ответственности за нарушение разрешительных правил и создание условий для привлечения к уголовной ответственности лиц, совершивших в этой сфере уголовные проступки [5, с. 122–123]. В свою очередь О. В. Джафарова тоже предлагает выделить разрешительную систему в отдельный публично-правовой институт, что наиболее полно раскрывает сущность и назначение этого правового явления, поскольку обеспечивает целостное, законченное регулирование отношений по поводу реализации и охраны субъективных прав и выполнения обязанностей, направленных на обеспечение безопасности жизни, здоровья и имущества граждан, окружающей природной среды, общества, государства и национальных интересов [6, с. 40]. Учитывая предмет и цели исследования, представляется целесообразным предложить такое определение: разрешительная деятельность как объект реализации сервисной функции полиции — комплекс правовых, организационных и материально-технических действий, связанных с оборотом оружия и боеприпасов к нему, который осуществляется гражданами,

субъектами хозяйствования и направлен на получение разрешения на изготовление, приобретение, хранение, учет, перевозку и использование огнестрельного оружия и боеприпасов к нему путем обращения в органы Национальной полиции, для предоставления последними разрешительных документов и обеспечения контроля за их исполнением и использованием.

Рассматривая вопрос разрешительной деятельности как объекта реализации сервисной функции полиции, следует обратить внимание на необходимость уточнения положений отдельных законодательных актов, определяющих компетенцию полиции в этой сфере. Так, к 2015 г. до момента создания Национальной полиции в Украине почти все функции, которые возложены сегодня на полицию, в то время выполняли органы Министерства внутренних дел (милиция). Во время реформы территориальные органы Министерства внутренних дел были ликвидированы и образованы органы Национальной полиции. На сегодня органы Национальной полиции являются центральными органами исполнительной власти, деятельность которых направляется и координируется Кабинетом Министров через Министерство внутренних дел. После ликвидации органов внутренних дел достаточно большое количество законов и подзаконных актов было пересмотрено и приведено в соответствие с изменениями, но еще остались те, которые требуют таких изменений. Это касается в том числе и вопроса «разрешительной системы». Так, в Законе «О Национальной полиции», в п. 21 ч. 1 ст. 23 Закона указано: «...на которые распространяется разрешительная система органов внутренних дел». Но мы выше отметили, что органы внутренних дел ликвидированы, и, соответственно, «разрешительной системы» ликвидированного органа внутренних дел не существует. Вместо этой фразы, по нашему мнению, должна быть следующая: «...на которые распространяется разрешительная система Национальной полиции». Поскольку эта функция относится к полномочиям полиции и прямо прописана в Законе «О Национальной полиции Украины». Также, по нашему мнению, остро стоит вопрос о легитимности Постановления Кабинета Министров Украины от 12.10.1992 г. № 576 «Об утверждении Положения о разрешительной системе», которое только в общем определяет объекты разрешительной системы и органы публичной власти, осуществляющие их администрирование, в том числе предоставление услуг разрешительного характера и контроля за деятельностью объектов разрешительной системы [3].

Следует отметить, что единственным нормативным актом, непосредственно предусматривающим процедуру предоставления услуг полицией в сфере разрешительной системы, а также функции контроля полиции за соблюдением законодательства в этой сфере, является приказ МВД от 21 августа 1998 года № 622 «Об утверждении Инструкции о порядке изготовления, приобретения, хранения, учета, перевозки и использования огнестрельного, пневматического, холодного и охолощенного оружия, устройств отечественного производства для отстрела патронов, снаряженных резиновыми или аналогичными по своим свойствам метательными снарядами несмертельного действия, и патронов к ним, а также боеприпасов к оружию, основных частей оружия и взрывчатых материалов» [7]. Однако отметим, что указанный приказ принят на основании Закона Украины «О милиции», который утратил силу 02.07.2015 г. В связи с этим возник спор по поводу законности приказа МВД № 622, а соответственно, порядке реализации полномочий полиции в сфере разрешительной системы, который нашел свое воплощение в представлении в административный суд иска о законности данного акта и требования признать его недействительным. Так, общественная организация «Украинская ассоциация владельцев оружия» обратилась в админсуд с иском об отмене государственной регистрации указанного приказа на основании п. 16 Положения о государственной регистрации нормативно-правовых актов министерств и других органов исполнительной власти, утвержденного постановлением Кабинета Министров Украины от 28.12.1992 г. № 731, согласно которому в случае внесения изменений, допол-

нений или признания утратившим силу акта законодательства, согласно которому принят нормативно-правовой акт, орган, выдавший этот нормативно-правовой акт, в месячный срок обязан внести в него соответствующие изменения, дополнения или признать его утратившим силу. Однако админсуд, констатируя фактическую незаконность приказа МВД № 622, отмечая, что последний действует на основании законов, утративших силу, и указывая на то, что на момент рассмотрения дела соответствующий Закон Украины, который бы регулировал обращение оружия, не принят и что соответствующий перечень объектов права собственности предусмотрен исключительно незаконным подзаконным нормативно-правовым актом, сделал вывод, что отмена государственной регистрации указанного приказа при отсутствии соответствующего Закона Украины приведет к отсутствию какого-либо регулирования правоотношений по приобретению, хранению, использованию и обороту оружия, и принял решение в удовлетворении иска отказать полностью [8]. Но отмена этого подзаконного акта — это лишь вопрос времени, ведь его нормы базируются на устаревшем законодательстве, поэтому на данный момент есть насущная необходимость нормативного урегулирования разрешительных полномочий полиции, процедуры предоставления услуг полицией в сфере разрешительной системы, а также функции контроля полиции за соблюдением законодательства в этой сфере. Следует отметить отсутствие систематизации предложений о необходимости таких законодательных изменений. Предлагаются некоторые из них, в частности предложение А. В. Джафаровой о необходимости передачи разрешительных услуг в сфере разрешительной системы Сервисным центрам МВД Украины и принятия Закона Украины «О разрешительных услугах и разрешительных центрах Министерства внутренних дел Украины», действие которого распространялось бы на общественные отношения, связанные с предоставлением документов разрешительного характера физическими и юридическими лицами. Вполне согласны с ней о том, что принятие указанного Закона обеспечит урегулирование вопроса получения документов разрешительного характера в отношении огнестрельного оружия, боеприпасов и других предметов, на которые распространяется разрешительная система, по аналогии с реализацией услуг в сфере дорожного движения [6, с. 410].

Обобщая вышесказанное, считаем, что назрела необходимость нормативного урегулирования разрешительных полномочий полиции, процедуры предоставления услуг полицией в сфере разрешительной системы, а также функции контроля полиции за соблюдением законодательства в этой сфере путем:

1) уточнения полномочий полиции в этой сфере путем внесения изменения в часть первую статьи 23 Закона Украины «О Национальной полиции», изложив пункт 24 в редакции следующего содержания: «предоставляет услуги по выдаче разрешений на хранение и использование оружия, специальных средств индивидуальной защиты и активной обороны, боеприпасов, взрывчатых веществ и материалов, других предметов, материалов и веществ и осуществляет контроль за соблюдением физическими и юридическими лицами специальных правил и порядка их использования»;

2) перераспределения разрешительных и контрольных полномочий полиции по объектам и субъектам разрешительной системы, а именно: услуги по предоставлению разрешений должны предоставляться сервисными центрами при МВД Украины, а контрольные полномочия должны остаться в компетенции подразделений превентивной деятельности Национальной полиции;

2) определения четкого перечня объектов разрешительной системы, на которые распространяется компетенция Национальной полиции в отдельном Постановлении КМУ «О перечне административных услуг, оказываемых подразделениями Национальной полиции, и порядок их оплаты»;

4) определения процедуры предоставления услуг по выдаче разрешений на хранение и использование оружия, специальных средств индивидуальной защиты и активной

обороны, боеприпасов, взрывчатых веществ и материалов, других предметов, материалов и веществ и форм и порядка контроля за соблюдением физическими и юридическими лицами специальных правил и порядка их использования в отдельной Инструкции, утвержденной приказом МВД Украины.

В итоге отметим, что весьма актуальным представляется понимание разрешительно-регистрационной деятельности органов Национальной полиции как одного из видов административных сервисных услуг, поэтому мы можем констатировать, что в нашем обществе органы Национальной полиции все больше приобретают признаки организации, предоставляющей услуги человеку в обеспечении реализации его прав и свобод. Но, как мы уже отметили, существует ряд проблем, замедляющих развитие разрешительной деятельности как объекта реализации сервисной функции полиции, к которым следует отнести: устарелость нормативной базы, регламентирующей перечень объектов и субъектов разрешительной системы, на которые распространяется разрешительная процедура; необходимость перераспределения разрешительных и контрольных полномочий полиции по объектам и субъектам разрешительной системы; отсутствие четкой регламентации отдельно процедур предоставления услуг и реализации контроля в разрешительной системе; необходимость установления эффективных мер юридической ответственности за нарушение правил разрешительной системы, решение части из которых предложено в рамках данной статьи.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

1. О Национальной полиции : Закон Украины, 2 июля 2015 г., № 580-VIII // Сведения Верховной Рады Украины. — 2015. — № 40–41. — Ст. 379.

2. О разрешительной системе в сфере хозяйственной деятельности : Закон Украины, 6 сент. 2005 г., № 2806-IV // Сведения Верховной Рады Украины. — 2005. — № 48. — Стр. 2537. — Ст. 483.

3. Об утверждении Положения о разрешительной системе [Электронный ресурс] : постановление Кабинета Министров Украины, 12 окт. 1992 г., № 576. — Режим доступа: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/576-92-%D0%BF>. — Дата доступа: 11.05.2020.

4. Белинский, Ю. Е. Административно-правовое регулирование реализации гражданами Украины права на приобретение и хранение оружия и специальных средств : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Ю. А. Белинский. — К., 2013. — 196 л.

5. Диденко, С. В. Административно-правовое обеспечение обращения и применения оружия в Украине : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07 / С. В. Диденко. — К., 2016. — 443 л.

6. Джафарова, О. В. Разрешительная деятельность органов публичной администрации в Украине: административно-правовые основы : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07 / О. В. Джафарова. — Х., 2015. — 572 л.

7. Об утверждении Инструкции о порядке изготовления, приобретения, хранения, учета, перевозки и использования огнестрельного, пневматического, холодного и охолощенного оружия, устройств отечественного производства для отстрела патронов, снаряженных резиновыми или аналогичными по своим свойствам метательными снарядами несмертельного действия, и патронов к ним, а также боеприпасов к оружию, основных частей оружия и взрывчатых материалов [Электронный ресурс] : приказ М-ва внутр. дел Украины, 21 авг. 1998 г., № 622. — Режим доступа: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0637-98>. — Дата доступа: 11.05.2020.

8. Постановление Окружного административного суда города Киева от 1 ноября 2017 по иску Всеукраинской общественной организации «Украинская ассоциация владельцев оружия» в Министерство юстиции Украины [Электронный ресурс]. — Режим доступа: https://protocol.ua/ru/sud_ediniy_normativniy_akt_shcho_viznachae_nezakonnist_zberigannya_vognepalnoi_zbroi_nakaz_mvs_622. — Дата доступа: 11.03.2020.

Поступила в редакцию 25.05.2020 г.

Контакты: slava_M1979@ukr.net (Миронюк Станислава Анатольевна)

Mironyuk S. A.

PERMIT ACTIVITY AS AN OBJECT OF IMPLEMENTATION POLICE SERVICE FUNCTION

In the scientific article to achieve the goal of the study, the concept of permitting activity as an object of realization of the service function of the police is defined; the state of legal support of the procedure for providing services by the police in the field of the permit system, as well as the implementation of the function of control over compliance by individuals and legal entities with special rules and procedures for storage and use of weapons and ammunition; proposals were made to improve the legal provision of police services in the field of the permit system and the control of the police by the objects of the permit system.

It is proposed to define the permitting activity as the object of realization of the service function of the police.

Problems that slow down the development of licensing activities as an object of the police service function have been identified, which include: obsolescence of the regulatory framework governing the list of objects and subjects of the licensing system covered by the licensing procedure; the need to redistribute the permitting and control powers of the police in relation to the objects and subjects of the permitting system; lack of clear regulation of separate procedures for the provision of services and control in the permitting system; the need to establish effective measures of legal liability for violating the rules of the permit system.

Proposals on the normative regulation of police licensing powers, procedures for the provision of police services in the field of the permit system, as well as the functions of police control over compliance with legislation in this area have been systematized.

Keywords: *permitting activity, permitting system, permitting system objects, police service function, police control over the permitting system.*